

Mission d'information de la commission des lois

Les droits fondamentaux des majeurs protégés

Juin 2019

Rapporteuse :
Mme Caroline Abadie



Groupe La République en Marche

Rapporteur :
M. Aurélien Pradié



Groupe Les Républicains

Pourquoi cette mission ?

Aujourd'hui 730 000 majeurs bénéficient d'une mesure de protection juridique.

Les droits fondamentaux sont un enjeu à part entière de la protection des majeurs vulnérables. Malgré leur reconnaissance explicite dans le droit positif depuis la loi du 5 mars 2007, leur effectivité et la manière dont ils s'exercent méritent encore d'être améliorés.

Or, eu égard à la dynamique démographique de la France, une évolution du regard de notre société sur la dépendance et la vulnérabilité est nécessaire et urgente.

Un nouvel enjeu lié à la conformité de la France au droit international

Les rapporteurs ont tenu à réaffirmer la nécessité de rapprocher le modèle français des exigences de la Convention internationale des droits des personnes handicapées (CIDPH).

L'article 12 de la CIDPH exige de privilégier le respect de la volonté et des préférences du majeur sur la seule protection de ses intérêts. Cela implique de restreindre le recours à la tutelle aux situations les plus graves et de faire primer tant que cela est possible l'accompagnement sur la substitution dans la prise des décisions concernant le majeur (**proposition n° 1**).

Mieux garantir les droits fondamentaux au cours de l'élaboration de la mesure

Les principes de subsidiarité, de nécessité et de proportionnalité de la protection doivent être garantis par une meilleure évaluation du degré de vulnérabilité du majeur :

– lors de son **évaluation médicale**, en encadrant le contenu des certificats médicaux pour qu'ils soient une véritable aide à la décision pour le juge et non un pré-jugement et en formant davantage les médecins chargés de les établir (**proposition n° 2**) ;

– lors d'une **évaluation pluridisciplinaire**, ensuite, en élargissant le champ des informations pouvant être recueillies au cours de la procédure

(dossier MDPH, consultation du notaire *etc.*)
(proposition n° 3).

À l'aide de ces informations et en réduisant les situations – aujourd'hui trop fréquentes – dans lesquelles le majeur n'est pas entendu par le juge (**proposition n° 4**), la mesure pourra mieux correspondre aux besoins des majeurs et ne pas porter une atteinte disproportionnée à leurs droits fondamentaux.

Afin de mieux protéger les droits fondamentaux du majeur, son assistance par un avocat doit être obligatoire dans certaines situations : si le majeur s'oppose à l'ouverture de la mesure de protection, si le juge l'estime nécessaire ou en cas d'appel (**proposition n° 5**).

Recourir davantage aux mesures alternatives

Globalement, les rapporteurs estiment que le **nombre de mesures judiciaires est trop élevé et traduit un manque de subsidiarité dans le choix de la protection la mieux adaptée**. Les mesures alternatives développées par la loi du 5 mars 2007 – MASP, MAJ, mandat de protection future – offrent pourtant différents degrés de protection.

Ces mesures sont trop peu utilisées pour différentes raisons :

- méconnaissance de la part du public et des professionnels ;
- périmètre restreint à la gestion des aides sociales pour les mesures administratives ;
- réticence des individus à anticiper leur vulnérabilité, *etc.*

Selon les rapporteurs, une meilleure information et la création d'une mesure administrative unique pourraient conduire à un usage accru de ces dispositifs (**proposition n° 6**).

Revaloriser la place des droits fondamentaux dans l'exercice de la mesure

La récente loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a étendu les actes pouvant être

effectués par tous les majeurs protégés de façon autonome en leur reconnaissant systématiquement le droit de vote et celui de décider de se marier ou de divorcer. Il reste toutefois beaucoup à réaliser pour que la société s'adapte à la situation des majeurs protégés.

Il est urgent de **rapprocher, tant que cela ne porte pas préjudice aux majeurs et que les garanties juridiques sont suffisantes, la situation des majeurs protégés de celle de l'ensemble des citoyens**. Par exemple, en matière de consentement aux soins, les rapporteurs estiment que les majeurs protégés doivent également avoir le droit de procéder au don de leur sang (**proposition n° 7**).

Renforcer la formation et le contrôle des mandataires

L'accompagnement et l'assistance du majeur dans la prise de ses décisions requièrent des compétences accrues qui doivent être prises en considération dans la qualification exigée et dans la nature du contrôle administratif auquel les mandataires sont soumis. Les rapporteurs souhaitent le développement d'une filière universitaire dans ce champ et une meilleure information des étudiants sur les métiers se rattachant à la protection des majeurs (**proposition n° 8**).

Prévoir un contrôle des établissements relatif au respect des droits fondamentaux des majeurs protégés

Aujourd'hui, l'évaluation des établissements médico-sociaux hébergeant des majeurs protégés porte en priorité sur la sécurité sanitaire des patients. Les rapporteurs estiment que la **création d'un adjoint au Défenseur des droits chargé des majeurs protégés** permettrait de mieux traiter les alertes. Il serait souhaitable de lui donner la possibilité d'**associer le Contrôle général des lieux de privation de liberté (CGLPL) à des visites d'établissements** pour bénéficier de son expertise en la matière (**proposition n° 9**).

Fournir une information adaptée

D'autres acteurs entrent en interaction avec les majeurs protégés et doivent modifier leurs pratiques. Dans leurs démarches quotidiennes auprès des administrations, des juridictions ou des banques, **les majeurs protégés doivent pouvoir recevoir personnellement une information adaptée à leurs facultés de compréhension.**

La mise à disposition systématique de l'information dans un format « Facile à lire et à comprendre » irait dans ce sens (**proposition n° 10**).

Il est également nécessaire d'inciter les établissements bancaires à fournir des services spécialisés répondant aux besoins des majeurs protégés afin qu'ils puissent notamment consulter leurs comptes et procéder à des opérations de paiement et de retrait (**proposition n° 11**).

Améliorer le pilotage

La politique de protection des majeurs est **une politique publique transversale de proximité** dont le pilotage doit être renforcé au niveau local et national :

– au niveau local en prévoyant un point d'entrée unique et en créant des comités de coordination entre les juridictions, les services sociaux du département et les structures de prise en charge (MDA, MDPH, associations...) (**proposition n° 12**) ;

– au niveau national en diffusant les bonnes pratiques et les initiatives de certains départements dont les rapporteurs ont pu apprécier, au cours de leurs déplacements, l'engagement.

Les 12 propositions principales retenues par la mission

1

Faire primer le respect de la volonté et des préférences du majeur plutôt que la seule protection de ses intérêts et restreindre plus strictement les mesures de représentation.

2

Encadrer le contenu des certificats médicaux exigés pour l'engagement de la procédure et former davantage les médecins chargés de les établir.

3

Élargir le champ des informations recueillies par le juge des tutelles avant l'ouverture de la mesure (dossier MDPH, informations sociales, consultation du notaire).

4

Réduire les situations dans lesquelles le majeur n'est pas entendu par le juge.

5

Rendre obligatoire l'assistance du majeur par un avocat si le majeur s'oppose à la mesure ou que le juge l'estime nécessaire, ainsi qu'en cas d'appel.

6

Encourager le recours aux mesures alternatives en engageant une campagne d'information sur le mandat de protection future et en créant une mesure d'assistance administrative unique.

7

Rapprocher, en matière de santé, la situation des majeurs protégés du droit commun tant que cela ne leur porte pas préjudice et que les garanties juridiques sont suffisantes : par exemple, en leur ouvrant la possibilité de donner leur sang.

8

Développer une filière universitaire de formation au métier de mandataire judiciaire à la protection des majeurs et adapter cette formation à la réforme des principes (cf. proposition n°1).

9

Créer un adjoint au Défenseur des droits chargé des majeurs protégés et lui permettre d'associer les équipes du contrôle général des lieux de privation de liberté à des visites d'établissements pour bénéficier de leur expertise en la matière.

10

Mettre systématiquement à disposition les informations administratives dans un format « Facile à lire et à comprendre ».

11

Élaborer une charte par laquelle les banques s'engagent à mettre en œuvre des services adaptés aux besoins des majeurs protégés (moyens de paiement, de retrait, consultation des comptes *etc*).

12

Au niveau du département, prévoir un point d'entrée unique et des comités de coordination au niveau local entre les juridictions, les services sociaux du département et les structures de prise en charge (MDA, MDPH, associations...).